

38º Encontro Anual da Anpocs
SPG03 - Ciências Sociais e Educação: dilemas e possibilidades
na produção do conhecimento

Educação Superior e Inclusão Social – um estudo comparado de duas ações afirmativas
no Brasil: dos debates à prática

Bruna Cruz de Anhaia¹

¹ Doutoranda em Sociologia e graduanda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), é Mestra em Sociologia e Bacharela em Ciências Sociais pela mesma instituição. Realizou um período de graduação sanduíche na Universidade do Porto, em Portugal. Integrante do Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU Sociologia/UFRGS) e ex-bolsista do Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (OBEDUC/CAPES). E-mail: bruna.anhaia@ufrgs.br

INTRODUÇÃO

A Declaração Universal de Direitos Humanos, elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, estabeleceu a educação como um dos direitos fundamentais dos indivíduos. A luta pela sua garantia, ao longo da história brasileira, englobou diversos atores e é um processo ainda em curso. Este trabalho apresenta parte dos resultados de uma pesquisa que originou uma dissertação, que teve por tema duas políticas públicas e sociais voltadas à garantia de acesso à educação superior no país – as cotas e o Programa Universidade para Todos (ProUni) – e que se propôs a analisá-las desde o contexto de surgimento à prática em duas instituições de ensino superior (IES) localizadas em Porto Alegre: a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Esta investigação contou com o aporte financeiro do Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.²

Tendo por base a abordagem de ciclos das políticas educacionais de Ball e Bowe (1992), partiu-se, portanto, do contexto de influência: no qual são abordadas as influências do contexto internacional e nacional para o início do debate e a criação das ações afirmativas (AAs) nesse nível de ensino no país; seguiu-se, o contexto da produção dos textos (leis e/ou resoluções): no qual se apresenta o processo de negociação que resultou na elaboração dos textos das políticas e se dá destaque à análise dos manifestos contrários e favoráveis redigidos por intelectuais e encaminhados ao Senado e ao Supremo Tribunal Federal (STF), bem como os argumentos mobilizados pelos ministros do STF no julgamento de processos jurídicos que alegavam a inconstitucionalidade destas ações afirmativas, os quais forneceram elementos fundamentais para a elaboração e, em alguns casos, a reelaboração dos textos que as regulamentam e tornam possível a prática das políticas; e, por fim, o contexto da prática: no qual se analisa a implementação das AAs em duas IES, uma pública (UFRGS) e outra privada (PUCRS), com foco na perspectiva institucional (como se dá a operacionalização das políticas) e na perspectiva de alguns beneficiários (os estudantes cotistas e prounistas). O desafio desta dissertação foi buscar não apenas compreender como se dá o funcionamento das cotas e do ProUni nas instituições, mas entendê-las como resultados de acontecimentos de ordem nacional e

² A referida dissertação está disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/>

internacional, influenciados por diferentes atores, frutos de disputas e acordos e, no contexto de sua prática, resultantes também das interpretações feitas de seus textos.

Desta forma, propôs-se responder às seguintes questões: no âmbito internacional e nacional, quais os eventos e acordos decisivos para o início do debate e criação de ambas as políticas? No país, como se expressam disputas e acordos em torno da fundamentação e constitucionalidade das AAs? Uma vez implementadas, como e em que medida estas políticas estão criando uma oportunidade de acesso ao ensino superior a estes estudantes? Na perspectiva destes estudantes, como se dão as interações entre os diferentes agentes – cotistas ou bolsistas, ingressantes pelas vagas universais ou alunos pagantes, e professores – no interior das IES? Os novos estudantes, beneficiados pelas medidas nos dois setores, enfrentam algum tipo de estigmatização? Verificando-se a existência de um estigma, ele será de mesma natureza entre cotistas e bolsistas ProUni? No entendimento dos beneficiários, o ingresso neste nível de ensino incide em ganho de capital cultural, social, etc. e num processo de empoderamento?

MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A natureza análoga dos objetos empíricos – políticas públicas e sociais voltadas ao ensino superior – permitiu a investigação e explicação de suas semelhanças e diferenças através do método comparativo. A coleta e análise dos materiais do estudo, por sua vez, foram realizadas em três diferentes etapas, sendo elas: (1) leitura de acordos internacionais voltados ao setor da educação dos quais o Brasil é signatário e traçado um paralelo com acontecimentos no país que culminaram no debate e adoção das AAs no ensino superior brasileiro, sendo destacados importantes atores nesse processo (contexto de influência); (2) leitura e análise dos manifestos favoráveis e contrários às ações afirmativas, bem como a análise dos votos dos ministros do Supremo quanto às cotas raciais e sociais e ao ProUni, alegando a constitucionalidade dessas políticas (contexto da produção do texto); e, (3) leitura e análise das leis que norteiam o funcionamento das cotas e do ProUni nas duas IES, sendo detalhadas, ainda, as experiências de implementação destas políticas (ano em que foram adotadas nestas instituições, programas de assistência estudantil oferecidos, etc.) e a aplicação de questionários e realização de entrevistas semi-estruturadas, tendo por finalidade averiguar as perspectivas de alguns beneficiários (contexto da prática).

Os estudantes respondentes e entrevistados, por sua vez, encontravam-se matriculados na referida universidade pública federal (cotistas sociais e raciais) e na referida universidade particular (bolsistas ProUni). O contato inicial com os estudantes – devido ao sigilo de informação, por parte das IES – ocorreu de maneira informal. A amostra, portanto, foi constituída de maneira proposital e não-probabilística, ou seja, não se baseou em procedimentos estatísticos e foi formada pela seleção de elementos representativos da população-alvo, definida de forma intencional (SELLTIZ, 1975). A noção de *corpus* – na qual se amplia a coleta de dados qualitativos até que não se descubra mais variedade – por sua vez, fez-nos atuar até o chamado ponto de saturação e determinou a quantidade de questionários aplicados e entrevistas realizadas (BAUER; AARTS, 2002). No total, foram aplicados 29 questionários e realizadas 22 entrevistas entre dezembro de 2011 e março de 2013.

A análise dos dados quantitativos, obtidos através dos questionários, foi realizada através do programa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), gerando-se frequências e escalas. Também foram analisados materiais escritos – tais como: documentos oficiais, manifestos, leis e entrevistas transcritas –, coletados nas três diferentes etapas. Essa análise foi fundamentada nos pressupostos da análise de conteúdo.³

EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM OLHAR SOCIOLÓGICO

A análise das políticas públicas e sociais (cotas e ProUni) atuantes no ensino superior brasileiro foi realizada sob uma perspectiva sociológica, perpassando conceitos como cidadania, desenvolvimento, ações afirmativas, estigma, campo educacional, entre outros, buscando dar conta das relações de mudança entre os diferentes contextos das políticas e de suas interpenetrações (BALL, 1998). A exposição destes conceitos e da maneira como se articularam para tornar possível a análise dos objetos de estudo são aqui apresentadas.

Conforme Marshall (1967), a educação é um serviço de tipo único no quadro do exercício da cidadania. O direito social à educação, quando garantido pelo Estado, deveria ser encarado não como o direito da criança frequentar a escola, mas como o

³ De acordo com Bardin, a análise de conteúdo é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (1995, p. 42).

direito do cidadão adulto ter sido educado. Os direitos civis e sociais, desta forma, convergem uma vez que: “os direitos civis se destinam a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e escrever. A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil” (MARSHALL, 1967. p. 73). Segundo ele, “o dever de auto-aperfeiçoamento e de autocivilização é, portanto, um dever social e não somente individual porque o bom funcionamento de uma sociedade depende da educação de seus membros” (MARSHALL, 1967. p. 74). O acesso à educação, então, é fator essencial para o desenvolvimento.

Compreende-se, então, que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão de liberdades reais que as pessoas desfrutam, dentre as quais se mencionam as oportunidades sociais – relativas ao direito de usufruto de serviços como educação e saúde. No que diz respeito às oportunidades sociais, em específico ao usufruto de serviços de educação, pode-se afirmar que essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada, mas também para uma participação efetiva em atividades econômicas e políticas (SEN, 2000). É neste sentido que importa compreender as iniciativas que podem ser adotadas pelo Estado a fim de garanti-las, nomeadamente, as políticas públicas e sociais.

As cotas e o ProUni, neste trabalho, são entendidos como políticas públicas e sociais atuantes no setor público e privado, respectivamente. Políticas públicas porque são iniciativas governamentais que criam medidas administrativas ou jurídicas de atuação em um campo específico, voltadas a assegurar um determinado fim (FREY, 2000); e, políticas sociais, pois, “têm por objetivo melhorar e conquistar crescentes níveis de integração econômica e social, especialmente de grupos socialmente excluídos, nas diversas dimensões pelas quais se expressa a sua exclusão” (VILLALOBOS, 2000 apud MADEIRA, 2008, p. 41).

Essas iniciativas buscam garantir a equidade no sistema educacional, ou seja, garantir que todos tenham oportunidades adequadas, guiadas no sentido de uma diminuição ou abrandamento das desigualdades socioeconômicas e raciais que determinam e diferenciam as oportunidades de acesso à educação superior (RAWLS, 1997; MCCOWAN, 2007). Como ambas as políticas também têm por finalidade proteger minorias e grupos que tenham sido discriminados no passado – seja em virtude de sua raça, seja em virtude de sua condição financeira – tratam-se de ações afirmativas. Medidas essas que atuam através da remoção de barreiras formais e informais que

impedem o acesso de certos grupos à universidade e do engendramento de transformações culturais e sociais, inculcando nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade em diversas esferas de convívio humano (OLIVEN, 2007; GOMES, 2001).

A análise destas políticas, entretanto, não deve apenas centrar-se na compreensão de como se dá o funcionamento do Estado em que elas estejam em vigor e qual o papel exercido por ele no seu funcionamento. A possibilidade de análise “exige uma compreensão que se baseia não no geral ou local, macro ou microinfluências, mas ‘nas relações de mudança entre eles e nas suas interpenetrações’” (BALL, 1998 apud MAINARDES, 2006, p. 56).

Ball e Bowe (1992) sugerem que o ciclo de elaboração e de implementação de políticas é constituído por 5 contextos: (1) contexto de influência; (2) contexto da produção do texto; (3) contexto da prática; (4) contexto dos resultados (efeitos); e (5) contexto da estratégia da política. O primeiro, o contexto de influência, é onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. Também é nele que os grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. O segundo, o contexto da produção do texto, é onde os textos políticos tomam forma – seja como textos legais oficiais, seja como comentários formais e etc. –, eles são resultados de disputas e acordos. O terceiro, o contexto da prática, é onde a política está sujeita à interpretação e recriação. O quarto, o contexto dos resultados (efeitos), é caracterizado pelo impacto da política e por suas interações com desigualdades existentes. O quinto, o contexto da estratégia da política, é marcado pelo conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada.

Tendo em vista que o foco da pesquisa que originou este trabalho foi compreender a política, desde o contexto que influenciou o início do debate e a criação das ações afirmativas até a sua implementação no ensino superior, foram abordados apenas os primeiros três contextos. E uma vez que, conforme alertado por Ball e Bowe (1992), os processos de elaboração e implementação das políticas são marcados por embates e disputas, é necessário qualificar essa discussão.

Cada tentativa de mudança em uma sociedade contará, segundo Marshall (1967), com uma espécie de retórica contrária: a retórica da intransigência. É neste sentido que a

análise de documentos como os manifestos favoráveis e, sobretudo, os contrários às cotas e ao ProUni fornecem importantes elementos a esse estudo.

De acordo com Hirschman (1992), essa retórica se desdobra em três teses: (1) a tese da perversidade ou tese do efeito perverso, que sustenta que ações para melhorar a ordem econômica, social ou política só servem para exacerbar a situação que se deseja remediar; (2) a tese da futilidade, que defende que as mudanças são sempre ilusórias, já que as estruturas profundas da sociedade permanecem intactas; e, (3) a tese da ameaça, que argumenta que o custo da determinada reforma é muito alto, porque coloca em perigo outra realização anterior. Segundo o autor, inicialmente, essa tríade de críticas foi elaborada e guiada no sentido de atacar e de ridicularizar as investidas “progressistas” sucessivas na história – quais sejam: a luta pela cidadania civil, pela cidadania política e pela cidadania social.

As dinâmicas de resistência às cotas e ao ProUni, por outro lado, podem não se encerrar na esfera da discussão e elaboração de seus textos, nem mesmo podem ser observados apenas nos manifestos a elas contrários – redigidos por intelectuais e integrantes de movimentos sociais – e nas ações judiciais também contrárias às duas políticas – as quais foram objetos de julgamento do STF. Tendo em vista que ambas as AAs promovem a diversificação do perfil dos estudantes neste nível de ensino, no caso de serem exitosas, o estudo das interações entre os diferentes agentes se faz necessário.

Para realizarmos estas tarefas, a contribuição de Elias e Scotson (2000) – ao proporem as categorias de estabelecidos e *outsiders* – foi de suma importância. Quanto à dinâmica das interações, os estabelecidos compõem um grupo que se autopercebe e que é reconhecido como uma “boa sociedade” e possuem uma identidade social construída a partir de uma combinação singular de tradição, autoridade e influência. Completando a relação, os *outsiders* – não membros da “boa sociedade” –, integram um conjunto heterogêneo e difuso de pessoas unidas por laços sociais menos intensos do que os do outro grupo.

Neste estudo, denominou-se estabelecidos todos aqueles alunos não beneficiados pelas cotas e pelo ProUni; e, por *outsiders*, os estudantes que se beneficiam de uma destas políticas. Da mesma forma que definimos por estabelecidos os ingressantes pelo acesso universal (setor público) e os alunos pagantes (setor privado), denominamos-lhes “normais” por não se afastarem negativamente das expectativas em termos de acesso aos diversos níveis de ensino – ou seja, raça branca, renda e/ou a possibilidade de formação

em escolas não-públicas. Os *outsiders*, assim, são indivíduos estigmatizados por não possuírem tais atributos (ELIAS; SCOTSON, 2000; GOFFMAN, 1978).

A atribuição de pertencimento a um grupo ou a outro também se reforça com a escolha de um fato para provar que o próprio grupo é superior (ELIAS; SCOTSON, 2000). No presente estudo, os fatos considerados foram: no caso do setor público, o sistema em que o estudante obteve a aprovação (ingresso universal ou reserva de vagas); e, no caso do setor privado, a forma de ingresso na IES (vestibular ou Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM). Um grupo, entretanto, só pode estigmatizar outro com eficácia quando está bem instalado em posições de poder das quais o grupo estigmatizado é excluído. Afixar o rótulo de “valor humano inferior” a outro grupo é uma das armas usadas pelos grupos superiores nas disputas de poder, como meio de manter sua superioridade social (ELIAS; SCOTSON, 2000).

É importante compreender ainda que cada indivíduo é detentor de uma bagagem social, de acordo com Bourdieu, a qual inclui componentes objetivos e subjetivos. Entre os primeiros, externos aos indivíduos, citam-se: o capital econômico, tomado em termos dos bens e serviços a que ele dá acesso; o capital social, definido como o conjunto de relacionamentos sociais influentes; e, o capital cultural institucionalizado, formado basicamente por títulos escolares. O capital cultural, por sua vez, também possui caráter subjetivo quando assume sua forma “incorporada” pelo indivíduo: a chamada “cultura geral” transmitida pela família – ou seja, os gostos em matéria de arte, culinária, decoração, vestuário, esportes e etc.; o domínio maior ou menor da língua culta; e as informações sobre o mundo escolar (NOGUEIRA; NOGUEIRA, 2002).

O volume de capital cultural de um indivíduo, por exemplo, influencia na relação que ele estabelecerá com a educação – através da maior facilidade ou dificuldade de aprendizagem, de seu bom ou mau desempenho nos processos de avaliação, etc. Neste sentido, a educação deve ser compreendida como um campo – ou seja, como um espaço onde é determinada a posição social dos agentes e onde se revelam as figuras de “autoridade” (notadamente, aqueles detentores de maior volume de capital) (BOURDIEU, 1974).

Cabe destacar, ainda, que a promoção de ações afirmativas – na medida em que têm por objetivo assegurar a presença de populações em setores em que se encontram sub-representadas, tais como: a política afirmativa racial na educação superior e a política afirmativa de gênero na política – intensifica disputas nos diferentes campos, as quais

também se valem de um tipo de capital: o capital simbólico. Esse capital é formado pelo conjunto de signos e símbolos que permitem ao agente se situar no espaço social e permite aos dominantes imporem seu arbitrário cultural aos dominados, fazendo com que estes o percebam como legítimo (LOYOLA, 2002, p. 66).

Compreende-se, portanto, que a criação e implementação dessas AAs possibilitariam promover a redistribuição de poder no campo educacional (BOURDIEU, 1974, 2000) e oportunizariam o empoderamento das camadas populacionais beneficiárias da política através do aumento de suas competências e poder (social, econômico, político e cultural) (PINTO, 1988). Por outro lado, esses processos inclusivos poderiam desencadear um movimento contrário, caracterizado pela elaboração de retóricas contra as políticas e pela estigmatização de seus beneficiários por parte de alguns atores que buscariam restabelecer a ordem social (GOFFMAN, 1978; MARSHALL, 1967).

O CONTEXTO DE INFLUÊNCIA

O debate sobre a democratização da educação, desde 1945, conta com a atuação destacada da agência da ONU especializada na temática: a Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO). Sob a coordenação de ambas, realizou-se a Conferência Mundial sobre Educação para Todos no ano de 1990, em Jomtien (Tailândia), e sua segunda edição no ano de 2000, em Dacar (Senegal), nomeada de Fórum Mundial da Educação.

Na análise dos documentos resultantes desses eventos, verificou-se a problematização das desigualdades de acesso a variados bens e serviços, bem como o esforço da difusão do discurso do acesso à educação como um direito de todos os indivíduos, realizados por parte da Organização. Do mesmo modo, está presente o argumento de que a educação é essencial para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, o que evidencia a concepção da educação como promotora de liberdades (substantivas e instrumentais) (SEN, 2000). E, por fim, dá-se destaque aos diversos atores (governos, ONGs, etc.) na luta pelo oferecimento da educação básica, demonstrando que este direito deve ser encarado como um dever social e não somente individual, uma vez que o bom funcionamento da sociedade e o seu desenvolvimento dependeriam da educação de seus membros (MARSHALL, 1967).

Na continuidade deste processo que buscou assegurar a todos o ingresso, a participação e a aprendizagem nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino,

destaca-se a elaboração de um documento considerado um marco nos debates relativos ao ensino terciário: a Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação (DMES), elaborada em Paris em 1998. Neste documento, expuseram-se as ideias de missões e funções da educação superior e traçou-se como um dos objetivos centrais o abrandamento das desigualdades por meio de ações e de políticas que visassem à equidade (ANHAIA, 2010). De acordo com a DMES, a preocupação com este nível de ensino justifica-se, entre outras coisas, pela sua capacidade de transformar e induzir mudanças e progressos na sociedade. E porque ela tende paulatinamente a transformar-se em uma sociedade do conhecimento, a educação superior e a pesquisa atuariam como componentes essenciais para o desenvolvimento cultural e socioeconômico de indivíduos, comunidades e nações (ONU, 1998).

Quanto à igualdade de acesso, o documento refere-se à Declaração Universal de Direitos Humanos e sustenta que a admissão à educação superior deve ser baseada no mérito, capacidade, esforços, perseverança e determinação mostradas por aqueles que buscam acessá-la, considerando devidamente as competências adquiridas anteriormente. Por conseguinte, não é possível admitir qualquer discriminação com base em raça, sexo, idioma, religião ou em considerações econômicas, culturais e sociais, e tampouco em incapacidades físicas.

Ressalta, deste modo, que se deve:

[...] facilitar ativamente o acesso à educação superior dos membros de alguns grupos específicos, como os povos indígenas, os membros de minorias culturais e lingüísticas, de grupos menos favorecidos, de povos que vivem em situação de dominação estrangeira e pessoas portadoras de deficiências, pois estes grupos podem possuir experiências e talentos, tanto individualmente como coletivamente, que são de grande valor para o desenvolvimento das sociedades e nações. Uma assistência material especial e soluções educacionais podem contribuir para superar os obstáculos com os quais estes grupos se defrontam, tanto para o acesso como para a continuidade dos estudos na educação superior (ONU, 1998, s.p.).

Importante salientar, entretanto, que apesar das solenes declarações mencionadas muitos dos direitos do homem têm sido continuamente violados. Segundo Bobbio (2004), seria este o problema mais grave de nosso tempo: não mais fundamentá-los, mas sim protegê-los e garanti-los. Em suas palavras, “o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político” (p. 25). É neste sentido que ele destaca que “para protegê-los, não basta proclamá-los. [...] O problema real que

temos de enfrentar é [...] o das medidas imaginadas e imagináveis para a efetiva proteção desses direitos” (p. 36).

Deste modo, é relevante salientar que, paralelamente a este movimento internacional que buscava fundamentar e ampliar o acesso das populações aos serviços públicos a que têm direito, no Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1988, a pressão social impulsionou a estruturação de políticas públicas para alcançar este fim (CDES, 2011). Respaldados por este movimento, acontecimentos de ordem política nacional propiciaram o debate sobre a promoção de políticas públicas e sociais que têm por finalidade proteger minorias e grupos que, em uma determinada sociedade, tenham sido discriminados no passado: as ações afirmativas.

As ações afirmativas no Brasil: a entrada na agenda política

A elaboração da Constituição de 1988 e a consolidação da democracia pelas sucessivas eleições ocorridas desde então criaram condições para o levantamento e apresentação de demandas organizadas pelos movimentos sociais em torno de questões específicas. A partir daí, intensifica-se o debate em torno das demandas reprimidas ao longo do período de fechamento político e a agenda política passa por mudanças ao tentar englobá-las (PAIVA, 2010).

A crescente denúncia das desigualdades partilhadas por diferentes grupos sociais somada à ausência de políticas mais propositivas quanto à sua atenuação, conforme Paiva (2010), teria auxiliado a despertar, desde os anos 1990, discussões em torno das políticas de ação afirmativa para mulheres nos partidos políticos, para negros e mulheres no mercado de trabalho, e de populações indígenas e de negros no ensino superior. É neste sentido que se pode dizer que, no Brasil, a discussão em torno das AAs em geral e da ação afirmativa no ensino superior em específico é o resultado da reorganização da esfera pública a partir de sua redemocratização.

Desta forma, a entrada das AAs na agenda política do país deve-se, entre outros, a três aspectos: (a) à atuação de movimentos sociais; (b) à iniciativa presidencial no ano 2000, reconhecendo o Brasil como um país racista; e, (c) aos eventos internacionais como a III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas (NEVES; MORCHE; ANHAIA, 2009; PAIVA, 2010). No que se refere ao primeiro aspecto, destacam-se a atuação: do Movimento Negro – que, desde o final da década de 1970, denuncia de forma sistemática o racismo existente na

sociedade brasileira – e dos cursos pré-vestibulares comunitários – que surgem no início dos anos 1990, sem os quais alunos oriundos de escolas públicas e de comunidades carentes teriam menos condições de competir por uma vaga no ensino superior. A iniciativa presidencial também se destaca por ter aberto uma via legal para a realização de ações acertadas no combate ao racismo no país. Por fim, a Conferência de Durban foi fundamental ao organizar uma agenda de demandas e recomendações que deveriam ser traduzidas em programas específicos, alertando ainda para o racismo como uma realidade em todas as sociedades, constituindo grave ameaça para a segurança e a estabilidade dos países. O compromisso da criação e implementação destes programas foi assumido pelo Estado brasileiro (PAIVA, 2010).

Tendo em vista a relevância da Conferência de Durban e da Declaração dela resultante, respectivamente, como marcos na luta mundial pelo reconhecimento do racismo e discriminações correlatas como crimes e como plano de ações voltadas ao seu combate, e objetivando-se cumprir o objetivo deste tópico – de analisar a influência exercida pela ONU e UNESCO nas ações do governo brasileiro voltadas àqueles fins – abordou-se, a seguir, algumas das propostas contidas na Declaração.

A Declaração de Durban

Intitulada como Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (DPACD), este foi o documento resultante do evento que contou com a participação de 173 países – dentre os quais, o Brasil com sua comitiva de 42 delegados e 5 assessores técnicos –, 4 mil ONGs e um total de mais de 16 mil participantes. No documento, reconhece-se que:

[...] apesar dos esforços realizados pela comunidade internacional, Governos e autoridades locais, o flagelo do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata persiste e continua sendo causa de violações dos direitos humanos, sofrimentos, desvantagens e violência, que devem ser combatidos por todos os meios disponíveis e apropriados como questão de prioridade máxima, preferencialmente em cooperação com comunidades atingidas (ONU, 2001, p. 4).

No documento, destaca-se que a postura mais ou menos ativa dos Estados frente a estas questões dependeriam da vontade política, da elaboração de uma legislação eficiente, estratégias de implementação e adoção de medidas concretas que objetivem a redução dos obstáculos para alcançar este fim. Neste quadro de ações, que incentivem os

cidadãos e as instituições a posicionarem-se contra as variadas discriminações e a reconhecerem e maximizarem os benefícios da diversidade, a educação desempenha um importante papel. Isso porque:

[...] a educação em todos os níveis e em todas as idades, inclusive dentro da família, em particular, a educação em direitos humanos, é a chave para a mudança de atitudes e comportamentos baseados no racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata e para a promoção da tolerância e do respeito à diversidade nas sociedades; [...] tal tipo de educação é um fator determinante na promoção, disseminação e proteção dos valores democráticos da justiça e da igualdade, os quais são essenciais para prevenir e combater a difusão do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata (ONU, 2001, p. 19).

A educação, deste modo, não apenas afeta e deveria interessar ao indivíduo, mas a toda a sociedade, tendo em vista que “o bom funcionamento de uma sociedade depende da educação de seus membros” (MARSHALL, 1967. p. 74) e que acessá-la é fator essencial para o desenvolvimento. No documento, destacam-se, ainda, as populações para as quais são orientadas as ações afirmativas, dentre as quais, a africana e afrodescendente e os povos indígenas.

No que se refere às medidas sugeridas pela DPACD no campo educacional, ressalta-se a importância de: quando possível, assegurar que as minorias nacionais, étnicas, religiosas e linguísticas tenham oportunidade de aprender sua própria língua a fim de protegê-las de qualquer crime de preconceito; que os Estados, autoridades educacionais e o setor privado desenvolvam materiais didáticos – em consulta com autoridades educacionais e o setor público – visando ao combate daqueles fenômenos, da mesma forma, que se dê atenção à revisão e à correção dos livros-textos e dos currículos para a eliminação de quaisquer elementos que venham a promover preconceitos ou a reforçar estereótipos negativos e que sejam inclusos materiais que refutem tais estereótipos.

Os compromissos supracitados foram assumidos pelo Brasil como participante da Conferência e signatário da Declaração e do Programa de Ação dela resultantes. É neste movimento que o país cria políticas afirmativas nos mais variados âmbitos, dentre as quais se destaca aquelas voltadas à educação e, em especial, ao ensino superior.

As implicações na educação nacional

Influenciados por este movimento de debates sobre a promoção de políticas inclusivas e sobre a questão racial, as primeiras universidades públicas adotam políticas

de ações afirmativas – em 2001, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e, em 2003, a Universidade de Brasília (UnB). Da mesma forma, em 2003, no âmbito federal, aprova-se a Lei 10.639/2003, que torna obrigatório o ensino de história e cultura afrobrasileira nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio. Esta lei foi complementada em 2008, com a Lei 11.645, incluindo no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”.

Ressalta-se, ainda, que poucas semanas após a reforma ministerial em fevereiro de 2004, o então ministro da Educação Tarso Genro apresentou uma proposta de aproveitamento de cerca de 100 mil vagas ociosas em IES privadas e que contribuía para aumentar o controle fiscal sobre as IES. Até a aprovação da Medida Provisória que criou o ProUni (MP nº 213/2004) – convertida na lei nº 11.096/2005 – foram incorporadas no texto muitas sugestões de mantenedoras das IES privadas, dentre as quais: a oferta de bolsas parciais; a ampliação das rendas familiares limite para a atribuição das bolsas; e, a inclusão daqueles que cursaram todo o ensino médio como bolsistas integrais em IES privadas como habilitados a concorrer pelo benefício (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006). Importante destacar que a adesão ao ProUni pela PUCRS, instituição pesquisada, deu-se já em 2005.

Já a adesão às AAs na UFRGS ocorreu em 2007, após a deliberação do Conselho Universitário (Consun) e através da Decisão nº 134, que criou o Programa de Ações Afirmativas (PAA). O Programa se baseava na proposta apresentada por uma Comissão Especial de Ações Afirmativas (CEAA), criada pelo Consun e pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe), que reservava: (1) 30% das vagas ofertadas em cada curso para egressos de ensino público (EEPs) – sendo 50% deste percentual, ou seja, 15% das vagas ofertadas em cada curso destinado a candidatos EEPs autodeclarados negros; e, (2) a criação de vagas suplementares para estudantes indígenas nos cursos indicados por suas comunidades. Ela foi levada à votação do Conselho Universitário no dia 29 de junho de 2007, sendo aprovada por 43 votos a 27.

Esse cenário formado pelos frequentes debates públicos sobre as ações afirmativas e pela adoção dos primeiros programas de ação afirmativa em IES públicas e privadas provocou a reação de dois grupos de intelectuais que redigiram, em 2006 e 2008, manifestos contrários e favoráveis a elas (BERNARDINO-COSTA; SANTOS; SILVÉRIO, 2009). Na sequência, analisam-se os argumentos por eles utilizados e em

ações judiciais que questionavam, dentre outros aspectos, a constitucionalidade das ações afirmativas e buscavam influenciar seus textos.

O CONTEXTO DA PRODUÇÃO DO TEXTO

As ações afirmativas em vigor no país pautam-se pelos conceitos de classe e raça. Quanto ao primeiro, refere-se apenas à dimensão econômica (classe econômica) (NERI, 2010), cujo indicador utilizado é a renda familiar *per capita*. A trajetória escolar em escolas públicas também é utilizada como substitutivo desse critério em alguns casos. Já o conceito de raça é mobilizado no sentido sociológico – entendendo-se como “discursos sobre as origens de um grupo, que usam termos que remetem à transmissão de traços fisionômicos, qualidades morais, psicológicas, etc., pelo sangue” (GUIMARÃES, 2003; p. 96) – e o sistema de classificação racial se baseia nos traços fenotípicos dos candidatos. A recusa ao reconhecimento do racismo como um fenômeno existente na sociedade brasileira, por um lado, e a variabilidade de conceituações que o termo raça pode assumir, por outro, ainda geram debates acalorados sobre AAs de recorte racial.

A nação brasileira e suas raças

A construção do Estado brasileiro está ligada à consolidação de discursos sobre uma nação brasileira e, neste quadro, o anti-racialismo foi uma das ideologias fundamentais. A consolidação de discursos sobre uma nação pode objetivar, porém, não resultar no fim de discursos e relações racistas no país: a coexistência, assim, mostra-se possível. Isso se deve ao fato de que o nacionalismo é pensado em termos de destinos históricos, porém, o racismo é pensado em termos de contaminações eternas. Deve-se ressaltar que o racismo tem origem nas ideologias de classe e não de nação: baseia-se nas pretensões de “linhagem” e “sangue azul” ou “branco” dos aristocratas. Desta forma, o racismo pode se manifestar dentro e não apenas fora das fronteiras nacionais (ANDERSON, 2008; GUIMARÃES, 2003).

Neste sentido, o que está em discussão não é o pertencer a uma nação e o reconhecimento como tal, mas que tipo de relação – racista ou não – estabelece-se entre seus membros. Racismo esse que, em termos materiais, reproduz-se “pelo jogo contraditório entre uma cidadania definida, por um lado, e, por outro, uma cidadania cujos direitos são, em geral, ignorados, não cumpridos e estruturalmente limitados pela pobreza e pela violência cotidiana” (GUIMARÃES, 2005, p. 59). Como prossegue o autor, “o racismo se perpetua por meio de restrições fatuais da cidadania, por meio da

imposição de distâncias sociais criadas por diferenças enormes de renda e de educação, por meio de desigualdades sociais” (p. 59).

No Brasil, pode-se considerar a abolição da escravatura, em 1888, como um dos importantes marcos da conquista da cidadania civil e, posteriormente, da cidadania política da população negra. Com isto, não se quer dizer que as condições desiguais de vida tenham sido revertidas naquele momento, apenas que este foi um importante passo para o processo de conquista da cidadania civil e política desta população.

Em 1978, será, inclusive, um ator político o responsável por um dos movimentos mais contundentes de combate ao discurso nacional da democracia racial: o Movimento Negro Unificado (MNU). A ideia de raça, assim, é reintroduzida pelo MNU para a reivindicação da origem africana para a identificação dos negros e para poder nomear as desigualdades entre negros e brancos – ou seja, desmarcar os mitos. Os negros que não cultivassem essa origem seriam alienados, não teriam consciência do seu valor e viveriam na ilusão do mito da democracia racial. A cidadania do negro, segundo o MNU, estaria associada à reinvenção de sua raça. Neste sentido, reintroduz-se a ideia de raça no discurso sobre a nacionalidade brasileira (GUIMARÃES, 2003).

No que diz respeito ao exercício da cidadania social da população negra, verifica-se, ainda hoje, uma série de problemas. De acordo com os dados fornecidos pelo Censo, em 2010, havia uma maior representação das pessoas que se declararam brancas entre os grupos com proteção da previdência social (empregados com carteira de trabalho assinada, militares e funcionários públicos estatutários), bem como entre as empregadoras (3,0% entre brancos, enquanto 0,6% entre pretos e 0,9% entre pardos). Os rendimentos médios mensais também eram maiores entre os brancos (R\$ 1.538) e amarelos (R\$ 1.574), equivalendo a quase o dobro do valor relativo aos grupos de pretos (R\$ 834), pardos (R\$ 845) ou indígenas (R\$ 735) (IBGE, 2010).

Voltando-se um olhar mais atento ao acesso à educação – segundo Marshall (1967), fator essencial para o exercício da cidadania social –, percebe-se novos agravantes. Conforme a mesma pesquisa, em 2010, os jovens negros de 15 a 24 anos representavam 66,12% da população nessa faixa etária que não possuía instrução ou o ensino fundamental incompleto. Os jovens brancos de 15 a 24 anos correspondiam a 31,94%, os amarelos a 0,98% e os indígenas a 0,89% - 0,07% desses jovens não identificaram sua raça. Quanto ao nível educacional mais frequentado por cada grupo racial, destacou-se o ensino médio ou ensino superior incompleto entre os jovens brancos

e amarelos dessa faixa etária (38,03% e 35,19%, respectivamente) e aqueles sem instrução ou ensino fundamental incompleto entre os jovens pretos, pardos e indígenas (38,08%, 37,30% e 60,75%, respectivamente) (IBGE, 2010).

Quanto ao exercício da cidadania social da população indígena, em específico, dados revelam que a proporção de indígenas com registro de nascimento (67,8%) era menor que a de não indígenas (98,4%). A pesquisa também revela que, mesmo com a elevação da taxa de alfabetização daqueles com 15 anos ou mais de idade (em português e/ou no idioma indígena), esta população ainda tem nível educacional mais baixo que o da população não-indígena, especialmente na área rural. Nos grupos etários acima dos 50 anos, residentes nas terras indígenas, a taxa de analfabetismo supera a taxa de alfabetização (IBGE, 2010). Dados como estes evidenciam que o acesso à plena cidadania social da população indígena e negra é impedido por uma série de entraves.

Cabe destacar que a reprodução das situações de desvantagem – tendo em vista o menor poder de acesso a recursos e bens (poder para) – associadas à continuidade de discursos racistas no país, criam condições para a atribuição de um caráter estigmatizante ao que significa pertencer à raça negra ou indígena (GOFFMAN, 1978; PINTO, 1988). Do mesmo modo, a atribuição de características superiores à população branca – pretensamente confirmada com melhores condições de vida e altos percentuais de ocupação de postos de comando em nossa sociedade, por exemplo – permite demarcá-lhe como a desejável e “boa sociedade” (ELIAS; SCOTSON, 2000).

Segundo Guimarães (2005), é correto afirmar que a nacionalidade não estendeu a cidadania a todos os brasileiros, ao contrário, nascida de um projeto elitista e não como resultado de lutas populares, aspirou – nas suas versões mais liberais – a uma raça mestiça que incorporasse negros e índios. Por isso,

Peter Wade (1993:3) tem razão quando diz que os pretos e os índios são incorporados mais “como candidatos potenciais à miscigenação” que como cidadãos plenos. De fato, eles foram excluídos desde sempre, da cidadania pelo processo mesmo de sua emancipação que os transformou numa subclasse (GUIMARÃES, 2005, p. 58).

Cabe ressaltar que, de acordo com Bobbio (2004), o que reforça a demanda por novos direitos – dentre os quais, o acesso ao ensino superior – e o que distingue o momento atual em relação às épocas precedentes é a forma de poder que prevalece sobre todos os outros.

A luta pelos direitos teve como primeiro adversário o poder religioso; depois, o poder político; e, por fim, o poder econômico. Hoje, as ameaças à vida, à liberdade, à segurança podem vir do poder sempre maior que as conquistas da ciência e das aplicações dela derivadas dão a quem está em condições de usá-las. Entramos na era que é chamada de pós-moderna e é caracterizada pelo enorme progresso, vertiginoso e irreversível, da transformação tecnológica e, conseqüentemente, também tecnocrática do mundo. [...] O crescimento do saber só fez aumentar a possibilidade do homem de dominar a natureza e os outros homens (BOBBIO, 2004, p. 209).

Segundo Marshall (1967), é em momentos nos quais se apresentam as tentativas de mudança – neste caso, a inclusão social de grupos marginalizados – em que se pode observar diferentes retóricas e teses que buscam dar conta do perigo que representam à ordem estabelecida. Tendo em vista que, de acordo com Guimarães (2005), o debate político produz um material documental que torna possível tanto o desvelamento de valores e interesses dos pressupostos atuais de uma dada sociedade quanto à análise da constituição de pressupostos futuros, à luz desses conceitos realizou-se a análise dos manifestos de apoio ou repúdio às ações afirmativas enviados ao Congresso Nacional, em 2006, e ao Supremo Tribunal Federal, em 2008.

Os manifestos, os processos judiciais e as retóricas

Datado de 2006, o primeiro manifesto é a “Carta Pública ao Congresso Nacional - Todos têm direitos iguais na República Democrática”⁴ e foi assinado por um grupo de 114 intelectuais, artistas, políticos e sindicalistas que se declaravam contrários aos Projetos de Lei de Cotas (PL 73/1999) e do Estatuto da Igualdade Racial (PL 3.198/2000).⁵ Na análise da Carta, verificou-se o emprego das três teses de Hirschman (1992), tomando forma, por exemplo, nos argumentos: (1) do risco do Estado produzir classificações oficiais que produzam o racismo e intolerância (tese da perversidade); (2) da futilidade de se investir neste tipo de resolução do problema da desigualdade entre brancos e negros, uma vez que o caminho para a resolução real desta questão seria outro (tese da futilidade); e, (3) da ameaça que políticas como essa, de reserva de vagas a afrodescendentes, representam à República Democrática (tese da ameaça).

⁴ Disponível em: <http://www.ifcs.ufrj.br/~observa/carta/index.htm>

⁵ O primeiro visava reservar um percentual de vagas nos vestibulares das universidades públicas a jovens oriundos de escolas públicas, estudantes negros e indígenas; já o segundo propunha a extensão das AAs para negros no mercado de trabalho, estabelecendo formalmente um compromisso tanto dos governos e poderes públicos quanto da iniciativa privada para o alcance da igualdade material (BERNARDINO-COSTA; SANTOS; SILVÉRIO, 2009).

Em resposta à esta Carta, em 2006, é divulgado o “Manifesto em Favor da Lei de Cotas e do Estatuto da Igualdade Racial”⁶ que contou com a assinatura de outros 330 intelectuais e militantes antirracismo. O Manifesto afirma, entre outros aspectos, que a Lei de Cotas, aliada ao Estatuto da Igualdade Racial, marca um movimento por justiça e “garante o acesso mínimo dos negros aos cargos públicos e assegura um mínimo de igualdade racial no mercado de trabalho e no usufruto dos serviços públicos de saúde e moradia, entre outros” (p. 2).

Os debates em torno destes Projetos de Lei, porém, tomam novo fôlego em 2008 com a divulgação de um novo manifesto. Intitulado “Cento e Treze Cidadãos Antirracistas Contra as Leis Raciais”⁷, contrapõe-se ao documento anterior e busca atestar, ainda, a inconstitucionalidade de outra política afirmativa atuante no ensino superior: o ProUni. Para os redatores, a defesa de uma política de discriminação – ainda que positiva – vai de encontro com uma conquista da população negra que já contava com 120 anos: a abolição da escravatura. Desta forma, os contrários à política de reserva de vagas utilizam-se, mais uma vez, da tese da ameaça – afirmando que são os favoráveis à política que colocam em risco a manutenção da tradição brasileira de não amparo a políticas raciais. Para os Cento e Treze, “a pobreza no Brasil tem todas as cores. (...) [E] são diferenças de renda, com tudo que vem associado a elas, e não de cor, que limitam o acesso ao ensino superior” (s.p.). Defendem, ainda, que tal fabricação de “raças oficiais” pelo governo brasileiro exacerbaria o racismo no país, situação que se pretende remediar, e significaria um retrocesso quanto à ideia de uma nação brasileira. Verifica-se, assim, mais uma vez o emprego das teses da perversidade e da ameaça.

Em resposta aos Cento e Treze, também em 2008, é divulgado outro manifesto intitulado: “120 Anos de Luta pela Igualdade Racial no Brasil – Manifesto em Defesa da Justiça e Constitucionalidade das Cotas”⁸. O segundo documento elaborado em defesa da política de cotas recebeu 640 assinaturas e argumentava que, mesmo após 120 anos da declaração da abolição da escravatura, “vivemos uma verdadeira efervescência na luta pela inclusão étnica e racial no ensino superior brasileiro” (p.1). E que “seu horizonte [do manifesto dos 113] é o 13 de maio de 1888: a promessa vazia e fria de uma igualdade que não existia e que não se cumpriu após 120 anos” (p. 24). O manifesto encerra com a

⁶ Disponível em: http://www.leliagonzalez.org.br/material/Manifesto_em-favor_Cotas_jul-2006.pdf

⁷ Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=195&lang=pt-br>

⁸ Disponível em: http://www.afrobrasnews.com.br/pesquisas/manifesto_pro_cotas.pdf

afirmação de que os defensores das cotas não utilizam o termo raça no sentido biológico e enfatizam que o racismo brasileiro é resultado de uma história permeada de discriminação dos brancos contra as pessoas de fenótipo africano.

E se a acusação do uso do termo raça no sentido biológico não é aplicável aos favoráveis às AAs, Bailey e Peria (2010) afirmam que tampouco se aplica aos contrários a elas. Além deste ponto de concordância entre os dois grupos, os autores destacam também o reconhecimento devido do racismo como um fenômeno presente na sociedade brasileira. Já as divergências entre ambos os grupos teriam origem na discordância em quatro pontos principais: (1) como eles imaginam a nação brasileira (fusão harmoniosa ou conflito de raças); (2) seus diagnósticos sobre as razões da subrepresentação de não-brancos no ensino superior (discriminação de classe ou raça); (3) seus prognósticos dos efeitos das cotas raciais na educação superior (não redução ou redução dramática das desigualdades); e, (4) o que motiva mais profundamente a sua militância (a não-racialização ou a reparação histórica).

A evolução da adesão a programas de AA no Brasil, entretanto, teve continuidade e se deu de maneira inteiramente descentralizada, mormente por meio de programas criados internamente e aprovados pelos conselhos de cada universidade (FERES JUNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2012). A sua crescente adoção em IES de todo o país seguiu suscitando questionamentos acerca da sua justiça, adequação e utilidade. Resultam daí inúmeros pedidos de recursos judiciais, requeridos por candidatos a vagas nestas instituições que não se enquadravam nos critérios e que, de alguma forma, sentiram-se prejudicados pelas AAs. Em análise das ações e recursos contrários às AAs e julgadas pelo STF em 2012 (a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 186, ajuizada contra o programa de cotas na UnB; a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3330, ajuizada contra o ProUni a nível nacional; e, o Recurso Extraordinário 597285 RS, requerida contra as cotas na UFRGS), verificou-se, por exemplo, os argumentos de que as AAs desrespeitam o princípio da isonomia e constituiriam um “pacto de mediocridade”, além de um crime de racismo.

Em resposta às alegações formuladas pelos requerentes e recorrente dos processos supracitados, os ministros da Corte mobilizaram os discursos da igualdade, da justiça distributiva, do mérito, da proporcionalidade, da diversidade, da reparação e da exequibilidade em favor das ações afirmativas. Deste modo, com a permissibilidade

expressa dos legisladores constitucionais, a implementação dessas políticas pôde ter continuidade e expansão.

O CONTEXTO DA PRÁTICA

O Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) lançado pela Organização das Nações Unidas em 2013, afirma que durante a última década todos os países considerados aceleraram o seu progresso nos domínios da educação, da saúde, do rendimento, tal como aferidos pelas séries históricas dos Índices de Desenvolvimento Humano. O Relatório também destacou que, embora a maioria dos países em desenvolvimento tenha apresentado bom desempenho, um grande número realizou progressos particularmente significativos e rápidos, entre os quais, menciona-se o Brasil (PNUD, 2013).

No que concerne à desigualdade de renda, outro índice brasileiro ainda merece atenção: o índice de Gini – que cresceu no decorrer da década de 1960 e atingiu o seu ápice na década de 1990, evidenciando o aumento da desigualdade no país. De acordo com Marcelo Neri, é importante ressaltar que a desigualdade de renda cresceu com o aumento da desigualdade de educação e, concomitantemente, com a elevação da demanda por ela. Nesse sentido, quem possuía qualificação superior teve seus salários elevados (O GLOBO, 2011).

Tendo em vista que a educação é um importante fator na composição ou de influência nos índices apresentados e, portanto, no desempenho obtido pelos países avaliados, ressalta-se a importância de nela aumentar os investimentos e expandir e redistribuir oportunidades.

A educação superior no Brasil

O país experimentou duas ondas de expansão de matrículas neste nível de ensino, conforme Neves (2012), a primeira delas ocorreu de meados de 1960 até o início dos anos 1980 e a segunda foi iniciada em meados da década de 1990. Ambos os períodos foram marcados por grande ampliação do número de IES privadas e, por conseguinte, oferta de vagas no setor, o que colaborou para a sua predominância no sistema educacional terciário. Dados de 2011 demonstram que, naquele ano, estavam matriculados em cursos de graduação presenciais 5.746.762 estudantes, sendo que 4.151.371 deles frequentavam o setor privado – correspondendo a 72,23% das matrículas

neste nível de ensino, percentual mais que duas vezes e meia maior do que aquele registrado no setor público (MEC/INEP, 2011). A atuação das cotas e do ProUni então se insere num quadro composto por um sistema educacional que experimentou a expansão de oferta de vagas no setor privado, a qual não foi acompanhada pela demanda e resultou na existência de vagas ociosas, e que conta com um setor público proporcionalmente pequeno e cuja concorrência pelas vagas é elevada.

O Programa Universidade para Todos. Criado através de MP em 2004, convertida em lei em 2005, o ProUni tem por objetivo reservar vagas em IES privadas, com ou sem fins lucrativos, para estudantes de baixa renda não portadores de diploma de curso superior. Ele oferta bolsas de estudo na forma de desconto integral (100%) ou parcial (50%) sobre os valores cobrados para cursos de graduação tradicionais (duração de 4 anos) e sequenciais de formação específica (duração de 2 anos), compreendendo a totalidade das semestralidades ou anuidades escolares. Para um candidato ser contemplado com bolsa integral, a renda familiar *per capita* não pode superar 1,5 salário mínimo; quanto à bolsa parcial, pode ser concedida para estudantes com renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos. A lei prevê também a reserva de bolsas para os candidatos com deficiência ou que se autodeclararem indígenas, pardos ou pretos (BRASIL, 2005).

O cadastro do candidato que preenche as condições mencionadas é realizado exclusivamente pela internet e, para a seleção daqueles a serem contemplados com o benefício, utiliza-se a nota de desempenho obtida no último ENEM. A adesão das instituições se dá de forma voluntária e mediante a assinatura de um Termo de Adesão com validade de 10 anos renováveis. Às IES que aderem ao Programa, o governo federal oferece, em contrapartida, um plano de renúncia fiscal (BRASIL, 2005).

O Programa de Ações Afirmativas da UFRGS. A criação do PAA se deu através de aprovação da Decisão 134 em 2007 pelo Consun, mas a seleção de candidatos para todos os cursos de graduação e cursos técnicos da Universidade, levando-se em consideração os critérios raciais e sociais passou a atuar no concurso vestibular de 2008. O PAA seguiu nos mesmos moldes até 2012, ano em que foi aprovada Lei Ordinária nº 12.711, que instituiu a obrigatoriedade de adesão às AAs em todas as universidades e institutos técnicos federais e critérios uniformes de seleção. O PAA da UFRGS teve vigência por 5 anos e reservava 30% das vagas de todos os cursos de graduação e cursos técnicos por ela ofertados para EEPs – 50% deste percentual, ou seja, 15% das vagas

destinado a candidatos EEPs autodeclarados negros –, e criava anualmente 10 vagas para estudantes indígenas indicados por suas comunidades. Estas vagas suplementares, entretanto, não eram cumulativas. Logo, eram extintas no caso de seu não-preenchimento.

Verificou-se, assim, que ambas as ações afirmativas foram desenhadas para atuar no sentido de garantir a igualdade em seu duplo aspecto (formal e material), alcançando grupos sociais específicos e atuando de maneira pontual e temporária. Através da realocação de oportunidades de acesso ao ensino superior, buscam reduzir o déficit educacional de seu público-alvo, sem desconsiderar o critério do mérito de seleção (aprovação no ENEM e vestibular). Também têm por objetivo garantir a proporcionalidade – evitando que espaços de poder, exigentes de qualificação, mantenham-se inacessíveis a grupos marginalizados – e fomentar a diversidade, em uma tentativa de reparação e superação do problema do não-cidadão na sociedade brasileira. Como se dá a observância ou não destes objetivos nas IES, bem como a avaliação e percepção dos beneficiários dessas políticas merecem atenção.

Os beneficiários das políticas e suas perspectivas

O grupo de estudantes que colaborou com esse estudo totalizou 29 indivíduos, todos responderam o questionário. Esse grupo era formado por 8 bolsistas (todos detentores de bolsas integrais) e 21 cotistas (11 EEPs e 10 EEPs autodeclarados negros). A maioria dos respondentes era do sexo feminino, correspondiam a 5 bolsistas e 15 cotistas. A idade dos participantes variava entre 18 e 49 anos, sendo o estudante mais jovem e o mais velho bolsistas ProUni. Deste modo, os bolsistas tinham entre 18 e 49 anos e os cotistas tinham entre 19 e 29 anos. Dos 29 respondentes, apenas 2 afirmaram ter filhos – ambos eram prounistas. Nenhum dos beneficiários destas políticas era portador de necessidades especiais. Quando questionados sobre sua cor ou raça, 11 cotistas declararam-se brancos, 9 negros e 1 pardo. Entre os estudantes bolsistas, 6 declararam-se brancos e 2 pardos.

A maioria absoluta dos respondentes era natural do estado do Rio Grande do Sul, provenientes de 14 diferentes cidades, apenas 2 eram de outros estados – Goiás e Minas Gerais. Os estudantes estavam matriculados em 15 diferentes cursos de graduação tradicionais e presenciais, maior parte dos bolsistas frequentavam cursos da área de ciências Humanas (6 deles matriculados nas graduações de Ciências Sociais, Direito e

História) e maior parte dos cotistas frequentavam cursos da área de ciências humanas e ciências biológicas (11 deles matriculados nas graduações de Ciências Sociais, Direito, História, Letras, Pedagogia e Serviço Social; os matriculados em cursos do segundo grupo eram 7, frequentadores das graduações de Agronomia, Ciências Biológicas, Fisioterapia, Psicologia e Medicina). Verificou-se que 7 estudantes cotistas frequentam cursos diurnos, 6 cursos noturnos, 6 cursos em turno integral e 2 deles não responderam à questão. Já 7 bolsistas afirmavam frequentar cursos noturnos e 1 disse frequentar um curso diurno.

Verificou-se que 15 dos 21 cotistas já alcançaram maior escolaridade que as mães, o que se dá para 7 dos 8 bolsistas. Por outro lado, 14 dos 21 cotistas já atingiram maior escolarização que os pais, o que se dá para 7 dos 8 prounistas. Em outras palavras, observou-se que entre os estudantes cotistas 6 das 21 mães tinham, pelo menos, o ensino superior completo. Entre os prounistas, apenas 1 das 8 mães tinha a mesma escolaridade. Quanto aos pais, verificou-se que 5 dos 21 pais de cotistas tinham, pelo menos, o ensino superior incompleto. Entre os estudantes bolsistas, apenas 1 dos 8 pais tinha escolaridade equivalente e superior (pós-graduação completa). Pode-se, então, afirmar que em alguns casos os estudantes beneficiários de ambas as políticas não constituem a primeira geração que ingressa no ensino superior, entretanto, estes casos são minoria. Grande parte destes jovens têm progenitores não-detentores de um diploma de nível superior.

No que se refere à trajetória escolar, importante salientar que, tanto cotistas quanto bolsistas, afirmaram que houve falta de professores em alguma matéria no decorrer de sua formação na educação básica. Entre os primeiros, 13 disseram ter vivenciado esta situação. Entre os segundos, 6 disseram o mesmo. Quando questionados sobre a matéria da qual eram responsáveis os professores faltantes, obteve-se as seguintes respostas: física, português, geografia, história, matemática, química, filosofia, inglês, sociologia, educação física, matemática, literatura e radiologia atômica. As disciplinas mais mencionadas pelos estudantes foram: física (10), matemática (8), história (6) e português (5). Cabe ressaltar que, em média, as disciplinas faltantes eram 3.

A predominância de respostas afirmativas às questões sobre a falta de professores de alguma matéria e vivência de alguma greve no decorrer da educação básica evidenciam as condições de desvantajosas de concorrência destes estudantes no momento de candidatura à vaga no ensino superior. Cabe destacar, ainda, que 5 estudantes disseram ter precisado interromper os estudos durante o ensino fundamental ou médio – 4

são cotistas e 1 é bolsista. Os motivos mencionados foram: necessidade de começar a trabalhar para complementar a renda familiar, problemas de saúde e dificuldade em arcar com os custos de estudo. A detecção desse conjunto de características permite inferir que ambas as políticas estão criando oportunidades de acesso ao ensino superior para esses grupos que teriam poucas ou nenhuma chance de acessá-lo anteriormente.

A segunda etapa de participação dos estudantes beneficiários de ambas as políticas constituiu na concessão de entrevista. No total, foram realizadas 22 entrevistas (14 delas por cotistas e 8 por prounistas): 14 participantes eram do sexo feminino e 8 do sexo masculino; as idades variavam entre 19 e 49 anos; e, frequentavam 14 diferentes cursos de graduação presenciais. Interessante chamar atenção para o fato de que 5 dos entrevistados afirmaram ter, pelo menos, 1 familiar que também é beneficiário das cotas ou do ProUni – eram, sobretudo, irmãos ou primos.

A maioria absoluta dos beneficiários dizia sentir-se privilegiada e vitoriosa por estar cursando o ensino superior e que suas famílias estavam orgulhosas. Dizia também que fazer uma faculdade sempre foi uma meta e que essas políticas afirmativas teriam reduzido os obstáculos para atingi-la. Os relatos dos estudantes também permitiram inferir que o usufruto dessa possibilidade de acesso ao ensino superior acarretada pela redistribuição de oportunidades resulta em ganhos presentes e na perspectiva de ganhos futuros. Contribuiria, assim, para o enfrentamento do racismo e a promoção do empoderamento não apenas do beneficiário da política com recorte racial, mas da coletividade da população negra (poder de); na ampliação do acesso desses estudantes a recursos e bens (poder para); e, na sua capacidade de tomar decisões e fazer escolhas (poder para). Por outro lado, mencionou-se também o aumento da competência e poder de influenciar seus amigos e familiares (poder sobre), motivando muitos a concorrer a uma vaga no ensino superior através de uma das ações afirmativas (PINTO, 1988).

Evidenciou-se, ainda, alguns dos efeitos do acesso ao direito social da educação, conforme o entendimento dos estudantes. A implementação dessas medidas teria propiciado o desenvolvimento de competências importantes não só para a condução da vida privada, mas também os instrumentalizado para a crítica e atuação responsável na sociedade. Desta forma, pode-se afirmar que viabilizaram o exercício da cidadania em suas diferentes dimensões e contribuem para o desenvolvimento (MARSHALL, 1967; SEN, 2000).

Os estudantes entrevistados salientaram, porém, algumas limitações e falhas da prática das políticas – quais sejam: a falta de divulgação das ações afirmativas e das políticas de assistência estudantil, bem como a inação das IES em diferentes momentos, como diante de alguns casos de discriminação realizados por professores, técnicos e/ou demais estudantes. Ainda no que diz respeito aos casos de discriminação, cabe lembrar que um grupo só pode estigmatizar outro com eficácia quando está bem instalado em posições de poder (ELIAS; SCOTSON, 2000). Nesse sentido, a inação da Universidade diante de ocasiões como as citadas não corresponderia à neutralidade, mas à permissibilidade de sua reprodução.

Verificou-se então que a promoção dessas ações afirmativas intensificou disputas no campo educacional e que as formas de estigmatização, elaboradas com a finalidade de assegurar um maior controle social sobre o ensino superior, possuem diferentes naturezas nos setores público e privado. Partindo-se do princípio de que, após a aprovação no exame seletivo, a principal barreira de acesso ao setor privado é de natureza econômica – ou seja, possuir capital econômico suficiente para o pagamento das mensalidades –, a inviabilidade financeira dos prounistas utilizarem recursos próprios para a transposição dela passa a ser mobilizada como argumento deslegitimador da presença desse quadro de estudantes no espaço universitário. Por outro lado, tendo em vista que o argumento da inviabilidade dos cotistas arcarem com as mensalidades não é aplicável no setor público e que o mito da convivência harmônica de raças na sociedade brasileira (“democracia racial”) ainda é difundido, os questionamentos acerca da legitimidade das cotas pareceu voltar-se em maior medida àquelas com recorte racial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, apresentou-se parte dos resultados de uma dissertação que buscou analisar as políticas afirmativas no ensino superior brasileiro implementadas nos últimos anos: as cotas e o ProUni, guiando-se pela abordagem de ciclos das políticas educacionais. Abordou-se, portanto, o contexto de influência da criação das políticas, o contexto da produção dos textos e o contexto da prática em duas IES, uma pública (UFRGS) e outra privada (PUCRS). Os resultados obtidos auxiliaram na compreensão de como elas resultam de acontecimentos de ordem nacional e internacional, os quais foram influenciados por diferentes atores, são ações frutos de disputas e acordos e, no contexto de sua prática, resultantes também das interpretações feitas de seus textos.

As análises do contexto de influência evidenciaram a relevância de diversos atores e eventos (nacionais e internacionais) na promoção da discussão sobre a educação como um direito individual e social, na estruturação de políticas para ampliar o acesso das populações aos serviços públicos e na entrada das AAs na agenda política do país. No contexto de elaboração do texto, através de análise dos manifestos de 2006 e 2008, constatou-se a utilização da retórica da intransigência e suas três teses pelos grupos contrários às políticas. Averiguou-se também que os ministros do STF mobilizaram discursos em favor das AAs, resultando na permissibilidade de sua implementação no ensino superior. No contexto da prática, verificou-se que as cotas e o ProUni atuam num sistema educacional composto por um setor privado que conta com vagas ociosas e com um setor público proporcionalmente pequeno, cuja concorrência por suas vagas é elevada. Essas políticas foram avaliadas positivamente pelos estudantes consultados, entretanto, esses atores também apontaram limitações e falhas em sua prática.

Em suma, averiguou-se que a criação e implementação das cotas, no setor público, e do ProUni, no setor privado, estão inseridas em um quadro de ações voltadas ao desenvolvimento do Brasil e resultaram na inclusão de estudantes negros, indígenas e pessoas com baixa renda no ensino superior, acarretando um processo de empoderamento destes alunos. No entanto, esses processos inclusivos no campo educacional também desencadearam movimentos contrários, os quais se evidenciam nas retóricas contra as políticas e na estigmatização de seus beneficiários, com a finalidade de assegurar um maior controle social do acesso a esse nível educacional.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, B. Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ANHAIA, B. C. O Programa Universidade para Todos: análise da política, do impacto e das vivências dos bolsistas. Trabalho de conclusão de curso em Ciências Sociais. – UFRGS, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/28760> Acessado em: 08 de maio de 2013.

BAILEY, S. R.; PERIA, M. 2010-08-13 *Racial quotas and the culture war in Brazilian academia*. Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association Annual Meeting, Hilton Atlanta and Atlanta Marriott Marquis, Atlanta, GA Online <APPLICATION/PDF>. 2013-03-21 from http://citation.allacademic.com/meta/p409679_index.html

BALL, S. J. Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, Penn State, v. 34, n. 2, p. 119-130. 1998.

BALL, S.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1995.

BAUER, M.; AARTS, B. A construção do corpus: Um princípio para coleta de dados qualitativos. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Martin W. Bauer, George Gaskell (ed.); tradução de Pedrinho A. G. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 39-63.

BERNARDINO-COSTA, J.; SANTOS, S. A.; SILVÉRIO, V. R. Dossiê Relações Raciais em Perspectivas. In.: *Sociedade e Cultura*, v. 12, n. 2, p. 215-222, jul./dez. 2009.

BOBBIO, N. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOURDIEU, P. A economia das trocas simbólicas. São Paulo: Perspectiva, 1974.

_____. O poder simbólico. Pierre Bourdieu; tradução Fernando Thomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BRASIL. Lei nº 11.096/2005 – ProUni. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm Acessado em: 09 de junho de 2012.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? *Educar, Curitiba*, n. 28, p. 125-140, 2006. Editora UFPR. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a09n28.pdf>

CDES. As desigualdades na escolarização no Brasil: Relatório de observação nº 4. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, 2ª Edição, 2011.

ELIAS, N.; SCOTSON, J. Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

FERES JR., J.; DAFLON, V. T.; CAMPOS, L. A. As políticas de ação afirmativa no tribunal – Separando os bons dos maus argumentos. In: As cotas para negros no tribunal – A audiência pública do STF. Valter Roberto Silvério (org.). São Carlos: EdUFSCAR, 2012. p. 83 – 105.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, 2000.

Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>
Acessado em: 25 de abril de 2010.

GOFFMAN, E. Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GOMES, J. B. B. Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GUIMARÃES, A. S. A. Como trabalhar com "raça" em sociologia. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 29, n. 1, junho de 2003.

_____. Racismo e anti-racismo no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2005.

HIRSCHMAN, A. O. A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das letras, 1992.

IBGE. Características Gerais dos Indígenas: Resultados do Universo – 2010. Disponível em:
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_gerais_indigenas/default_caracteristicas_gerais_indigenas.shtm Acessado em: 14 de janeiro de 2013.

MADEIRA, L. M. Trajetórias de homens infames: políticas públicas penais e programas de apoio a egressos do sistema penitenciário no Brasil. Tese de Doutorado em Sociologia – UFRGS, 2008.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>
Acessado em: 23 de agosto de 2011.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MCCOWAN, T. Expansion without equity: an analysis of current policy on access to higher education in Brazil. *Higher education* (2007) 53: 579-598.

MEC. Site oficial do Ministério da Educação. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/index.php> Acessado em: 07 de dezembro de 2011.

NERI, M. C. A Nova Classe Média: O Lado Brilhante dos Pobres. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010.

NEVES, C. E. B. Chapter 10 – Diversity in Higher Education in Brazil. Comissão Fulbright: 2012 (no prelo).

NEVES, C. E. B. MORCHE, B. ANHAIA, B. C. Educação Superior no Brasil: acesso e equidade através das Políticas de Inclusão Social. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia/GT 06, 2009. Disponível em: <http://www.sbs2009.sbsociologia.com.br/>

NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A. A Sociologia da Educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, ano XXIII, nº 78, Abril/2002, p. 15-36. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a03v2378.pdf> Acessado em: 17 de novembro de 2011.

O GLOBO. Valor Online – Desigualdade de Renda atinge mínima histórica, mostra FGV (03/05/2011). Disponível em: <http://oglobo.globo.com/politica/desigualdade-de-renda-atinge-minima-historica-no-brasil-mostra-fgv-2775520> Acessado em: 05 de setembro de 2012.

OLIVEN, A. C. Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil. *Educação*, ano XXX, n. 1 (61), jan./abr. 2007, p. 29-51.

ONU. Declaração e Plano de Ação da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Organização das Nações Unidas, 2001. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/2001> Acessado em: 29 de agosto de 2011.

_____. Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação, 1998. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html> Acessado em: 20 de agosto de 2011.

PAIVA, A. R. Apresentação. In.: *Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras*. Angela Randolpho Paiva (org.). Rio de Janeiro: PUC-Rio, Pallas Ed., 2010. p. 7-18.

PINTO, C. *Empowerment*, uma Prática de Serviço Social. In: *Política Social*. BARATA, O (coord). Lisboa: ISCSP, 1988.

PNUD, 2013. Resumo do Relatório do Desenvolvimento Humano 2013 – A ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR13%20Summary%20PT%20WEB.pdf> Acessado em: 15 de março de 2013.

RAWLS, J. Uma teoria da justiça. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

SELLTIZ, et al. Métodos de pesquisa nas relações sociais. São Paulo: Editora E.P.U., 1975.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VILLALOBOS, V. S. O Estado de Bem-Estar Social na América Latina: necessidade de redefinição. In: *Cadernos Adenauer*, 2000, n. 1, p. 49-71.